

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 237

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Gert Nicolaysen

Universität Hamburg

Die rechtliche Bedeutung des Schlußtermins zur Errichtung des Binnenmarktes

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 9. April 1991

Der Schlußtermin, über dessen rechtliche Bedeutung ich sprechen soll, ist der 31. Dezember 1992 - noch fast zwei Jahre. Bis dahin müssen wir also definitiv zu einem Ergebnis kommen - heute noch nicht. Ich werde Ihnen daher noch kein Ergebnis liefern, sondern nur Gedanken dazu, und für solche Gedanken wird es allmählich Zeit, wenn man sich noch an der Diskussion beteiligen will. Ich nehme an, daß Ihnen die geläufigen Lehrmeinungen über den Schlußtermin bekannt sind und verzichte daher auf ihre Darstellung¹. Ich versuche demgegenüber, Thesen zu entwickeln, die weiterführend sind, zumindest als Vorschlag für diejenigen, die dem Schlußtermin Bedeutung zukommen lassen wollen, meinetwegen auch als Provokation. Ich möchte zuvor bemerken, daß das Thema eine ungeschriebene negative Prämisse hat, nämlich daß der Schlußtermin nicht eingehalten wird. Wird er nämlich eingehalten, dann erübrigen sich alle weiteren Fragestellungen. Ich kann daher nur wünschen, daß mein Text am 31.12.1992 Makulatur wird und das Referat nur noch als eine juristische Turnübung erscheint.

Ich spreche von Art. 8 a EWGV. Er lautet: "Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dezember 1992 gemäß dem vorliegenden Artikel, den Artikeln 8 b, 8 c und 28, Art. 57 Abs. 2, Art. 59, Art. 70 Abs. 1 und den Art. 84, 99, 100 a und 100 b unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses Vertrages den Binnenmarkt schrittweise zu errichten." Es geht um die rechtliche Bedeutung dieser

¹ Vgl. E. Grabitz in ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Aufl. Stand 4. Lief. Juni 1990, Art. 8 a Rdnr. 6; H.-E. Scharrer, Die Einheitliche Europäische Akte: Der Binnenmarkt, Integration 1986, S. 108 f.; H.-J. Glaesner, Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 1986, S. 119, 132 f.; P.-Chr. Müller-Graff, Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, EuR 1989, S. 107, 141.

Frist. Ein erster Versuch, diese Bedeutung zu beschreiben, vielleicht auch sie zu bestimmen, ist in der Schlußakte zur EEA gemacht worden. Die Erklärung zu Art. 8 a lautet dort: "Die Konferenz möchte mit Art. 8 a den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen, vor dem 1. Januar 1993 die Beschlüsse zu fassen, die zur Verwirklichung des in diesem Artikel beschriebenen Binnenmarktes erforderlich sind, und zwar insbesondere die Beschlüsse, die zur Ausführung des von der Kommission in dem Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind", und dann wird die Erklärung auch rechtlich deutlich, jedenfalls gibt sie sich den Anschein: "Die Festsetzung des Termins "31. Dezember 1992" bringt keine automatische rechtliche Wirkung mit sich."

Die Suche nach der rechtlichen Bedeutung der Frist muß also offenbar die Frage nach der rechtlichen Bedeutung der Erklärungen der Schlußakte einbeziehen. Sie soll hier nur kurz behandelt werden. Kämen wir schon hier zu dem Ergebnis, der 1.1.1993 setze nur eine politische Frist und die "Erklärung" sei auch insoweit rechtsverbindlich, als der 31. Dezember 1992 keine automatische rechtliche Wirkung mit sich brächte, so wäre mit diesen Feststellungen das Referat schon hier und also allzuschnell beendet. Jedenfalls eines wird man feststellen: Wenn Art. 8 a selbst und sein Zusammenhang mit den übrigen Regelungen zum Binnenmarkt, wenn also die ratifizierten Vertragsänderungen selbst mehr an rechtlichen Wirkungen ergeben als die nicht ratifizierungsbedürftige Schlußakte, so gilt der Vertrag und nicht die Erklärung. Ich muß alle die enttäuschen, die ein Referat über die Schlußakte und ihre rechtliche Qualität und Relevanz erwarten². Vielleicht ist das eher eine völkerrechtliche Frage und ich möchte im Europa-Institut ein europarechtliches Referat halten.

² Vgl. P.-Chr. Müller-Graff, a.a.O. (Fn. 1), S. 140 f.; A. G. Toth, The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act, CMLRev. 1986, S. 803 ff.; Langeheine in Grabitz, a.a.O. (Fn. 1), Art. 100 a Rdnr. 11 ff.

Ich beginne in einem ersten Ansatz mit einigen allgemeinen Bemerkungen zum Phänomen der Zeit und der Fristen im Gemeinschaftsrecht.

Die Zeit hat in den verschiedenen Rechtsordnungen vielfältige Bedeutungen³ - ihnen kann hier nicht nachgegangen werden. Für das Gemeinschaftsrecht hebt diese Bedeutung sich in besonderer Weise vom sonst üblichen ab⁴. Hans Peter Ipsen hat schon 1965 in Hamburg eine Dissertation schreiben lassen zum Faktor Zeit in der Verwirklichung der Europäischen Gemeinschaftsverträge⁵. Die Verträge sind in großen Teilen in die Zukunft gerichtet, sie entwerfen ein Bild, das im dynamischen Procedere im Zeittakt zu realisieren ist. Speziell der EWG-Vertrag hatte seine Übergangszeit von zwölf Jahren, unterteilt in drei Stufen, in denen die Errichtung des Gemeinsamen Marktes schrittweise zu verwirklichen war. Diesem Zeitplan des Art. 8 hat die EEA den neuen Art. 8 a mit der sehr viel kürzeren Zeitspanne für die Herstellung des Binnenmarktes zugeordnet. Ihre fünf Jahre (circa) sind nicht weiter unterteilt, obwohl auch 8 a von einer "schrittweisen" Verwirklichung spricht. Es werden in Art. 8 b lediglich Berichtspflichten der Kommission für Ende 1988 und Ende 1990 festgelegt⁶, die ersichtlich das Bewußtsein für das Dahinschwinden der

³ Vgl. M. Klopfer, Verfassung und Zeit, Der Staat Bd. 13 (1974), S. 457 ff.; P. Häberle, Zeit und Verfassung. Prolegomena zu einem "zeit-gerechten" Verfassungsverständnis, Zeitschrift für Politik 21 (1974), S. 111 ff.; G. Dürig, Zeit und Rechtsgleichheit, in: J. Gernhuber (Hrsg.), Tradition und Fortschritt im Recht, Festschrift gewidmet der Tübinger Juristenfakultät zu ihrem 500jährigen Bestehen 1977, Tübingen 1977, S. 21 ff.; B. Pieroth, Rückwirkung und Übergangsrecht, Berlin 1981, S. 114 ff., 188 ff., 301 ff.

⁴ Vgl. H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, § 54 Rn. 56 ff. (S. 1022 ff.).

⁵ H. Haeckel, Der Faktor Zeit in der Verwirklichung der Europäischen Gemeinschaftsverträge, Hamburg 1965.

⁶ (1.) Bericht über den Stand der Arbeiten gem. Art. 8 b EWG-Vertrag v. 17.11.1988, KOM (88) 650 endg.; (2.) Bericht ... v. 23.11.1990, KOM (90) 552 endg. Daneben berichtet die Kommission jährlich an Rat und Parlament zum Stand der Durchführung des Weißbuchs, 1. Bericht v. 25.5.1986 KOM (86) 300 endg., 2.

Zeit schärfen sollen und also Mahnfunktion haben (vergleichbar den Fristsetzungen des Gläubigers für den säumigen Schuldner).

In den Fixierungen von Zeitplänen, deren Ausführung oder Ausfüllung in der Zukunft rechtlich verbindlich gemacht ist, unterscheiden sich diese Teile des Gemeinschaftsrechts von anderen Regeln, in denen Bestände festgeschrieben werden, von Tatbeständen, die auf jeweils gegenwärtige Sachverhalte anzuwenden sind. Besonders in Staatsverfassungen wird weithin eine erreichte Ordnung fixiert⁷. Verfassungsaufträge sind eher selten⁸. Im Grundgesetz ist Art. 3 Abs. 2 mit Art. 117 Abs. 1 zu nennen: Anpassung des der Gleichberechtigung von Mann und Frau entgegenstehenden Rechts, und dazu die Sanktion des Art. 117 Abs. 1: Nach dem 31. März 1953 trat das entgegenstehende Recht außer Kraft. Dieses Beispiel einer Regelung, die durch Zeitablauf unmittelbar wirksam wurde, wird uns im Vergleich mit dem Gemeinschaftsrecht noch beschäftigen.

Auch der EWG-Vertrag installiert eine statische Ordnung, vor allem in den Regeln über die Organe und die Rechtsakte sowie den Rechtsschutz. Aber selbst dort sind dynamische Elemente enthalten, wie in den Mehrheitsregeln über die Abstimmung im Rat nach Ablauf der Übergangszeit. In vielen anderen Fällen haben spätere

Bericht v. 19.5.1987 KOM (87) 203 endg., 3. Bericht v. 23.3.1988 KOM (88) 134 endg., 4. Bericht v. 11.8.1989 KOM (89) 311 endg., 5. Bericht v. 28.3.1990 KOM (90) 90.

⁷ Vgl. hierzu W.-R. Schenke, Verfassung und Zeit - von der "entzeiteten" zur zeitgeprägten Verfassung, AöR 103 (1978), S. 566 ff.

⁸ Zu Verfassungsaufträgen allgemein P. Lerche, Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven, AöR 90 (1965) S. 341; U. Kuhlmann, Der Verfassungsauftrag, Diss. jur. Hamburg 1975; J. Lücke, Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge, AöR 107 (1982), S. 15 ff.; Chr. Gusy, Die Offenheit des Grundgesetzes, JöR n.F. 33 (1984), S. 105, 126 ff; mit Blick auf das Gemeinschaftsrecht W. Eberl, Der Verfassungsauftrag im EWG-Vertrag, Diss. jur. Regensburg 1990.

Reformen das prozeßhafte, dynamische Element der fortschreitenden Integration⁹ sichtbar gemacht.

Die Übergangszeit des Art. 8 betraf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes. Dem Sinn einer solchen Stufenregelung kommt man näher, wenn man sich die hypothetische Alternative einer sofortigen Einführung der Wirtschaftsintegration vorstellt. Dann werden vor allem zwei Gründe deutlich: 1) Die Notwendigkeit allmählicher Anpassungen in der Wirtschaft und 2) der Zeitaufwand für die Ausarbeitung rechtlicher Regeln, die für die Errichtung und das Funktionieren des Marktes erforderlich sein könnten.

Für die Wirtschaft werden allzu schroffe Änderungen der Rahmenbedingungen schwer zu verkraften sein; sie verlangt eine stetige Entwicklung, und Übergangsfristen ermöglichen ihr, sich auf neue Verhältnisse einzustellen, z. B. auf einen verstärkten Wettbewerbsdruck bei Öffnung der Märkte durch den schrittweisen Abbau von Zöllen und Kontingenten. Solche Erfordernisse werden übrigens auch vom BVerfG respektiert, das verschiedentlich Übergangsregeln fordert, wenn plötzliche Änderungen in der Rechtslage zu Härten führen würden¹⁰. - Besonders deutlich sind die Gefahren eines Schocks durch plötzliche Veränderungen beim Beitritt der DDR zur Bundesrepublik geworden. Gemeinschaftsrechtlich waren sie übrigens anders zu bewältigen als in den früheren Fällen des Beitritts weiterer Staaten zur Gemeinschaft, da die neuen Bundesländer Bestandteil des Mitgliedstaats Bundesrepublik wurden - die erprobten Praktiken des Beitritts zur Gemeinschaft (Übergangszeiten) konnten also hier nicht funktionieren, vielmehr mußte man in bestehendes und für die Bundesrepublik bereits geltendes Gemeinschaftsrecht ein-

⁹ H. P. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 1 Rn. 12 (S. 11), § 2 Rn. 38 ff. (S. 66 f.), § 8 Rn. 28 ff. (S. 198 ff.), § 9 Rn. 57 (S. 231).

¹⁰ BVerfGE 21, S. 173, 183; 25, S. 236, 248; 43, S. 242, 288 f.; 67, S. 1, 15 f.; 76, S. 256, 360.

greifen, um seine Geltung den Erfordernissen der neuen Bundesländer anzupassen¹¹. - Wirtschaftliche Anpassung ist sicher auch ein Motiv für die fünfjährige Frist zur Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992. Dieser Aspekt der Rücksicht auf die Wirtschaft wirkt auch in die Gegenrichtung: Wenn die Wirtschaft sich anpaßt, erwartet sie auch die Verwirklichung des Binnenmarktes. Das kann Vorstellungen von Vertrauensschutz auslösen.

Die Notwendigkeit von Übergangszeiten oder Wartefristen für die Anpassung der Rechtsordnung ist schwieriger zu beurteilen. Sicherlich braucht der Gesetzgeber - wer immer es ist, ob nationaler oder supranationaler - seine Zeit, um diejenigen rechtlichen Änderungen vorzunehmen, die für das jeweilige Ziel notwendig sind. Die entscheidende Frage, die sich dann auch bei Art. 8 a und für den 31.12.1992 stellen wird, lautet indes: Braucht man denn den Gesetzgeber? D. h., sind rechtliche Regeln überhaupt erforderlich, um den in den jeweiligen Zielnormen umrissenen Zustand herzustellen? Dies ist eindeutig zu bejahen für die Umsetzung von Richtlinien: Richtlinien fordern i. d. R. eine Tätigkeit des nationalen Gesetzgebers, dazu werden ihm die Fristen eingeräumt; sie entspringen also meistens nicht der Rücksicht auf die Wirtschaft und ihre Anpassungsprobleme. Aber in welchem Umfang sind Richtlinien nötig, um den Binnenmarkt zu realisieren? Die Kommission in ihrem Weißbuch denkt an ca. 300 Richtlinien¹². Aber blicken wir nochmals zurück auf das Grundgesetz.

Art. 3 Abs. 2, Gleichberechtigung von Mann und Frau: Der Verfassungsgeber hielt

¹¹ H.-W. Rengeling, Das vereinte Deutschland in der Europäischen Gemeinschaft: Grundlagen zur Geltung des Gemeinschaftsrechts, DVBl. 1990, S. 1307 ff.; E. Grabitz, Das Gemeinschaftsrecht und die Einheit Deutschlands, EWS 1991, S. 89 ff.; D. Carl, Die Gemeinschaft und die deutsche Einigung, EuZW 1990, S. 561 ff. Die Kommission unterbreitete am 21.8.1990 Vorschläge für Anpassungs- und Übergangsregelungen (KOM (90) 400 endg.), denen der Rat mit Beschluß vom 4.12.1990 im wesentlichen folgte, ABl. L 353 v. 17.12.1990.

¹² KOM (85) 310 endg.

offenbar ein Tätigwerden des Gesetzgebers für erforderlich. Art. 117 Abs. 1 GG geht zunächst davon aus: Bis zur Anpassung an Art. 3 Abs. 2 GG sollte entgegenstehendes Recht in Kraft bleiben. Dann allerdings im Gegenzug: nicht länger als bis zum 31. März 1953; also meinte der Verfassungsgeber, daß - vielleicht notfalls - es auch ohne gesetzgeberische Anpassung gehen würde. Indes ist die Geschichte damit nicht zu Ende. Bekanntlich gab es nunmehr Streit, ob nicht Art. 117 Abs. 1 GG "verfassungswidriges Verfassungsrecht" sein könnte, mit der Begründung in der Gewaltenteilung: Der Judikative komme es nicht zu, anstelle der erforderlichen gesetzgeberischen Anpassung im Einzelfall selbst zu entscheiden¹³. Das BVerfG hat bekanntlich solche Bedenken ausgeräumt¹⁴. - Damit sind wir ganz dicht an der Problematik des Gemeinschaftsrechts und seiner automatischen unmittelbaren Wirksamkeit nach Ablauf der Fristen für die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes und auch des Binnenmarktes.

Zunächst zur Übergangszeit des Gemeinsamen Marktes. Es spricht vieles dafür, daß der Vertrag, daß also die Vertragspartner Rechtsetzung der Gemeinschaft für erforderlich hielten, um die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes während der Übergangszeit zu verwirklichen; die Formulierungen z. B. des Art. 54 EWGV zur Niederlassungsfreiheit scheinen das auszudrücken, und auch die Praxis der Gemeinschaft verfuhr entsprechend. Dabei bestand dann allerdings die Vorstellung, bis zum Endtermin der Übergangszeit alles Erforderliche getan zu haben; so skandierte es z. B. auch der Zeitplan des Allgemeinen Programms zur Aufhebung

¹³ So OLG Frankfurt a. M. NJW 1953, S. 746; LG Gießen NJW 1953, S. 666; a. A. Zweigert, Gleichberechtigung - judge made? JZ 1953, S. 248 f.; J. Esser, Interpretation und Rechtsneubildung im Familienrecht, JZ 1953, S. 521 ff. Ausführliche Übersicht über Rechtsprechung und Literatur zu diesem Streit bei E. Arnold, Angewandte Gleichberechtigung im Familienrecht, Kommentar, Berlin u. a. 1954, Abschnitt A., S. 2 ff.

¹⁴ BVerfGE 3, S. 225, 247 f.

der Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit¹⁵. Aber als sich abzeichnete, daß das Zeit-Ziel nicht eingehalten werden konnte, herrschte Unsicherheit: Teils wurde unter Hinweis auf Art. 8 Abs. 7 EWGV die unmittelbare Wirksamkeit der Vertragsbestimmungen angenommen, so daß weitere Rechtsetzung insoweit überflüssig sei¹⁶, teils wurde der Vertrag indes auch für zu unbestimmt gehalten, so daß er der Ausführung und Ergänzung durch Rechtsetzung weiterhin bedürftig sei. Der Gerichtshof machte der Unsicherheit ein Ende¹⁷, und die Kommission konnte daraufhin ihre Richtlinienvorschläge zurückziehen¹⁸, soweit sie sich durch die Anwendung der Vertragsbestimmungen selbst erledigt hatten.

Ich bin auf die damalige Situation eingegangen, weil sie in verschiedener Hinsicht aufschlußreich sein kann für die Handhabung des Art. 8 a. Zwei Punkte kommen hier näher in Betracht:

1) läßt sich die Entwicklung zum Gemeinsamen Markt nach dem Ende der Übergangszeit 1970 zum 1.1.1993 für den Binnenmarkt wiederholen? und

2) weil durch Art. 8 Abs. 7 Fakten geschaffen worden sind, die den Regelungsbedarf des Art. 8 a einschränken könnten: Was seit 1970 unmittelbar wirksames Recht des Gemeinsamen Marktes ist, muß nicht nochmals nach Art. 8 a als unmittelbar wirksames Recht des Binnenmarktes qualifiziert werden. Dafür müssen wir also feststellen, was der Binnenmarkt dem Gemeinsamen Markt noch hinzufügt.

Zunächst: Unterscheidet sich die Fristsetzung in Art. 8 a von derjenigen in Art. 8

¹⁵ ABl. Nr. 2 v. 15.1.1962.

¹⁶ G. Nicolaysen, Harmonisierung des Niederlassungsrechts, Korrefrat, in KSE 11, S. 77, 78 f.; H.-P. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 28 Rn. 16 (S. 554); G. Rambow, The End of the Transitional Period, CMLRev 1968/69, S. 434 ff.

¹⁷ Slg. 1974, S. 631, 652 f. (Reyners); 1974, S. 1299, 1311 f. (Van Binsbergen).

¹⁸ Achter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1974, Brüssel 1975, Ziff. 122.

und den Bestimmungen über die Errichtung des Gemeinsamen Marktes? Das scheint der Fall zu sein: In Art. 8 a fehlt eine Bestimmung, wie sie in Art. 8 Abs. 7 enthalten ist. Dort heißt es: "Vorbehaltlich der in diesem Vertrag vorgesehenen Ausnahmen oder Abweichungen ist das Ende der Übergangszeit gleichzeitig der Endtermin für das Inkrafttreten aller vorgesehenen Vorschriften sowie für die Durchführung aller Maßnahmen, die zur Errichtung des Gemeinsamen Marktes gehören." So dezidiert formuliert Art. 8 a nicht: "Die Gemeinschaft trifft die erforderlichen Maßnahmen, um bis zum 31. Dez. 1992 den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen." Er entspricht viel eher dem Abs. 1 von Art. 8, der besagt: "Der Gemeinsame Markt wird während einer Übergangszeit von zwölf Jahren schrittweise verwirklicht." Das erscheint mehr als Programm und weniger als Rechtssatz, jedenfalls weniger als der Absatz 7.

Der Vergleich führt allerdings nicht zwingend zu einem unterschiedlichen Ergebnis zu Art. 8 a. Es scheint mir in diesem Zusammenhang sehr bemerkenswert, daß der Gerichtshof die unmittelbare Wirksamkeit z. B. des Art. 52 (Niederlassungsfreiheit) nach Ablauf der Übergangszeit primär nicht auf Art. 8 Abs. 7 gründet, sondern auf Art. 52 selbst. Danach sollten die Niederlassungsbeschränkungen "während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben" werden. Der Gerichtshof sagt dazu im Reyners-Urteil¹⁹: "Soweit er das Ende der Übergangszeit als Zeitpunkt für die Herstellung der Niederlassungsfreiheit bestimmt, erlegt Art. 52 eine Verpflichtung auf, deren Ergebnis klar umrissen ist und deren Erfüllung durch die Verwirklichung programmatisch festgelegter, abgestufter Maßnahmen zwar erleichtert, nicht aber bedingt werden sollte." Das sind Vorstellungen, deren Anwendbarkeit auf Art. 8 a und im Rahmen der Binnenmarkt-Programmatik sehr wohl erwägenswert sein könnte. Art. 8 Abs. 7 wird dafür nur ergänzend und bestätigend herangezogen: "Diese Auslegung entspricht Art. 8 Abs. 7 des Vertrages ..." Tragend ist also Art. 52, des Art. 8 Abs. 7 hätte es nicht

¹⁹ Slg. 1974, S. 631, 652 = EuR 1975, S. 129 m. Anm. G. Nicolaysen.

bedurft.

Die Parallele für Art. 8 a würde also lauten: Die ca. 300 Richtlinien, die das Weißbuch der Kommission für die Verwirklichung des Binnenmarktes voraussetzt²⁰, sind für das Binnenmarkt-Ziel in seinem Kern hilfreich und förderlich, aber nicht unerlässlich. - Ich lasse das zunächst einmal so stehen und gehe jetzt ein auf die Begriffe Binnenmarkt und Gemeinsamer Markt und damit auf die oben gestellte zweite Frage, diejenige nach dem bestehengebliebenen Regelungsbedarf für den Binnenmarkt.

Die Abgrenzungsprobleme zwischen den beiden Begriffen interessieren hier nur unter dem Problem des Schlußtermins und seiner rechtlichen Wirkungen. Falls der Binnenmarkt nur eine Neuauflage des Gemeinsamen Markts von 1958 sein sollte²¹, so ist alles das, was der Schlußtermin an automatischer Wirkung entfalten könnte, bereits am 31.12.1969 geschehen. Nach der Rechtsprechung gilt das insbesondere für die Diskriminierungen im Bereich der Grundfreiheiten, aber auch für die nicht diskriminierenden Hindernisse im Waren- und Dienstleistungsverkehr sowie in der Freizügigkeit²². Das umfaßt weithin auch das Herkunftslandprinzip,

²⁰ KOM (85) 310 endg.

²¹ E. Grabitz, a.a.O. (Fn. 1), Art. 8 a Rdnr. 3 ("synonyme Verwendung"); H.-E. Scharrer, a.a.O. (Fn. 1), S. 112; M. Seidel, Die Vollendung des Binnenmarktes der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsetzungsprozeß, in: Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13.3.1990, hrsg. von J. F. Baur, K. J. Hopt, K. P. Mailänder, Berlin u. a. 1990, S. 1455 ff. Sogar eine Einschränkung gegenüber dem Gemeinsamen Markt sehen P. Pescatore, Die "Einheitliche Europäische Akte": Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, EuR 1986, S. 153, 157; N. Forwood/M. Clough, The Single European Act and Free Movement. Legal Implications of the Provisions for the Completion of the Internal Market, ELR 1986, S. 383, 385.

²² Slg. 1973, S. 611, 623; 1974, S. 631, 652; 1974, S. 1299, 1310 f.; 1976, S. 181, 196 f.; 1977, S. 557, 576; 1977, S. 765; 1977, S. 1199, 1205; 1979, S. 35, 52; 1979, S. 2729, 2738 f.; 1980, S. 1205, 1222 f. S. dazu auch P. J. G. Kapteyn/P.

also die gegenseitige Anerkennung²³. Seit 1970 bestehen also nur noch solche Behinderungen, die nicht durch Direktwirkung beseitigt worden sind, z. B. im Kapitalverkehr und bei den Steuern, und andere Hindernisse, die nur durch Harmonisierung oder Koordinierung beseitigt werden können, wie z. B. im Niederlassungsrecht, und solche Hindernisse, die aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls oder aus Art. 36 EWGV usw. gerechtfertigt sind. In allen diesen Fällen war und ist daher Rechtsetzung der Gemeinschaft erforderlich; eine automatische Wirkung konnte 1969 nicht eintreten und kann es ebenso auch heute nicht. Der Schlußtermin des Binnenmarktes bezieht sich für sie also in dieser Perspektive (zunächst) nur auf den "Verfassungsauftrag" zur Rechtsetzung, und insoweit wäre es dann allerdings notwendig, daß eine von den Mitgliedstaaten befürchtete unmittelbare Wirkung ausgeräumt wird, wie es in der Erklärung der Schlußakte geschehen sollte.

Eine zusätzliche Erwägung erscheint allerdings möglich, und zwar im Hinblick auf die zwingenden Gründe des Allgemeinwohls, die zur Rechtfertigung von Handelshemmnissen geeignet sind. Ihre Beurteilung in der Rechtsprechung ist stets auch ein Vorgang der Abwägung. Die mitgliedstaatlichen Schutzinteressen werden dabei abgewogen gegen das Gemeinschaftsinteresse²⁴, bisher am Ziel des Gemeinsamen Marktes, künftig dazu auch am Ziel der Herstellung des Binnenmarktes 1992. Das könnte eine andere Gewichtung ergeben²⁵, zumal angesichts des

Verloren van Themaat, Introduction to the Law of the European Communities, Deventer u. a., 2. Aufl. 1990, S. 97 ff.

²³ Slg. 1979, S. 649 (Cassis de Dijon); 1987, S. 1227 (Reinheitsgebot für Bier); 1988, S. 4285 (Zoni).

²⁴ U. Everling, Zur neueren EuGH-Rechtsprechung zum Wettbewerbsrecht, EuR 1982, S. 301, 306.

²⁵ So wohl auch M. A. Dausies, Die rechtliche Dimension des Binnenmarktes, EuZW 1990, S. 8, 10.

Nachdrucks, mit dem die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dieses Ziel propagieren. Gerade die erneute Terminsetzung und dies besonders unter der Prämisse der Identität von Gemeinsamem Markt und Binnenmarkt wäre ein Argument dafür. Ein Schlußtermin also als "letzte Mahnung" oder sogar "letzte Warnung" - der Mahncharakter einer Fristsetzung käme hier zur Geltung, wie er schon im Zivilrecht hervortritt.

Indes sollten die Erwartungen dafür nicht zu hoch sein. Der Gerichtshof hat schon dem Gemeinsamen Markt und seinen "binnenmarktähnlichen Verhältnissen" in der Abwägung ein großes Gewicht zugemessen als einem Grundpfeiler der Integration²⁶. Man kann daher nicht sicher sein, ob der Gerichtshof dem Binnenmarktziel in der geschilderten Weise ein größeres Gewicht beimessen wird, auch dort, wo bereits der Gemeinsame Markt auf identische Ziele angelegt ist. Ich halte aber diese Überlegungen für einen möglichen Weg, die rechtliche Bedeutung des Schlußtermins vom 31.12.92 zu verstärken.

Unter dieser Prämisse der Identität von Binnenmarkt und Gemeinsamem Markt hätte der Schlußtermin aber darüber hinausgehend keine rechtliche Bedeutung. Der Binnenmarkt und sein ihm zeitlich gesetztes Ziel wären dann nur, was sie ohne Zweifel auch sind, und zwar in hervorragendem Maß: eine politische, eine psychologische, man darf sagen eine propagandistische Kampagne, die in Europa ihresgleichen sucht, auch in ihrem Erfolg. Aus einem Restbestand des Unionsprojekts des Europäischen Parlaments hat man, hat vor allem die Delors-Kommission, gestützt durch einige Verbesserungen im Rechtsetzungsverfahren²⁷, ein schlag-

²⁶ Slg. 1971, S. 487, 500 (Deutsche Grammophon); 1976, S. 1039, 1062 f. (Terrapin); 1982, S. 329, 348 f. (Polydor); vgl. auch Slg. 1977, S. 1875, 1905 (Metro); 1982, S. 1409, 1431 f. (Schul).

²⁷ Insbesondere die Einführung von Mehrheitsabstimmungen in Art. 28, 59 Abs. 2, 70 Abs. 1, 84 Abs. 2 durch Art. 16 EEA sowie in den neu eingefügten Art. 8 b, 100 a, 100 b, 118 a, 130 e, 130 q Abs. 2.

kräftiges Instrument entwickelt, das die wirtschaftliche Integration aus ihrer Stagnation herausgeholt hat, das die Mitgliedstaaten und den Rat unter den Druck ihrer eigenen Lippenbekenntnisse setzte und das vor allem die Wirtschaft motiviert und die Öffentlichkeit in einen Zustand gespannter Erwartung versetzt hat.

Dieser politische Effekt, den wir ohne Zweifel haben, wäre also schon für sich allein beachtlich, erstaunlich und für die Integration förderlich. Er wäre aber für sich allein nicht ganz seriös, und (was schlimmer ist) er wäre juristisch unergiebig. Er würde auch die Furcht nicht erklären, die in der Schlußakte gegenüber einer automatischen Wirkung zum Vorschein kommt.

Es gibt gute Gründe, im Binnenmarkt mehr zu sehen als nur einen zweiten Anlauf auf dasselbe Ziel²⁸. Solche Gründe finden sich im Vertragstext und in der Schlußakte. Art. 8 a Abs. 2 beschreibt den Binnenmarkt sehr dezidiert als einen "Raum ohne Binnengrenzen". Daraus ist zu folgern, daß der Binnenmarkt einen vollständigen Abbau aller Grenzkontrollen im Personen- und Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten erfordert. Deutlich bestätigt wird dies besonders in dem Ziel des Abbaus der "materiellen Schranken" zwischen den Mitgliedstaaten, das im Weißbuch der Kommission beschrieben wird²⁹, und das Weißbuch wird ja in der Schlußakte zur Definition des Binnenmarktes ausdrücklich zitiert. Dort heißt es unter Ziffer 27: "Unser Ziel ist es nicht, die bestehenden Verfahren lediglich zu vereinfachen, sondern die Kontrollen an den Binnengrenzen voll und ganz abzuschaffen."

²⁸ C. D. Ehlermann, *The Internal Market following the Single European Act*, CMLRev 1987, S. 361, 364 ff.; P.-Chr. Müller-Graff, *Binnenmarktziel und Rechtsordnung*, Bergisch Gladbach 1989, S. 8 ff.; Chr. Stürer, *Personenkontrollen an den europäischen Binnengrenzen und ihr Abbau*, Köln u. a. 1990, S. 256 ff.

²⁹ KOM (85) 310 endg.

- Es mag auch weitere zusätzliche Ziele des Binnenmarktes geben³⁰, - ich beschränke mich im folgenden auf diesen Punkt: Abbau der Grenzkontrollen. Das geht über die Texte zum Gemeinsamen Markt hinaus³¹. Der Gemeinsame Markt erwähnt Grenzkontrollen nicht; er betrifft nur die Freiheiten des EWG-Vertrages, er betrifft im Personenverkehr nur die Marktbürger, und er läßt auch in den liberalisierten Materien noch Ausnahmen zu, mit denen Grenzkontrollen zu rechtfertigen sind. Art. 36 nennt die Gründe der öffentlichen Ordnung und Gesundheit, des nationalen Kulturgutes und des gewerblichen Rechtsschutzes; im Personenverkehr gilt ähnliches, und in der Rechtsprechung werden die zwingenden Gründe des Allgemeinwohls genannt, zu denen auch der Verbraucherschutz, die Lauterkeit des Handelsverkehrs und vor allem steuerliche Kontrollen gehören, ferner der Umweltschutz³².

Der Gemeinsame Markt zielte sicherlich darauf ab, diese Gründe einzuschränken, insbesondere ermöglichte der Vertrag für alle diese Gebiete die Rechtsangleichung. Dennoch wird man feststellen müssen, daß im Planziel "Gemeinsamer Markt" die vollständige Beseitigung der Grenzkontrollen nicht enthalten ist. So kann durch Rechtsangleichung zwar eine gemeinsame Definition und eine Einschränkung der Gründe der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit erreicht werden, aber sie verbleiben als Gründe für eine Verweigerung der Einreise und damit für Grenzkontrollen. Das gleiche gilt z. B. für die nationalen Kulturgüter und auch für die steuerlichen Kontrollen: Art. 99 in seiner alten Fassung sah nur vor, daß die Kommission eine Angleichung der Verbrauchsteuern prüfen sollte; die Neufassung dagegen

³⁰ Vgl. U. Everling, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13.3.1990, hrsg. von J. F. Baur, K. J. Hopt, K. P. Mailänder, Berlin u.a. 1990, S. 1155, 1162 f.

³¹ P.-Chr. Müller-Graff, a.a.O. (Fn. 28), S. 11 ff.

³² Slg. 1979, S. 649, 662 (Cassis de Dijon); 1982, S. 707, 716; 1982, S. 2349, 2360 (Robertson); 1982, S. 3961, 3972 (Rau); zum Umweltschutz Slg. 1985, S. 531, 549; 1988, S. 4607, 4630.

enthält eine klare Ermächtigung zur Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchsteuern, "soweit diese Harmonisierung für die Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarktes innerhalb der in Art. 8 a gesetzten Frist notwendig ist". Auch das Asylrecht, das Personenkontrollen erfordert, blieb vom Gemeinsamen Markt unberührt, und man muß sich darüber im klaren sein: Wenn auch nur ein Grund für Grenzkontrollen bleibt, können sie insgesamt nicht abgeschafft werden.

Man muß dazu ferner feststellen: Selbst wenn durch Rechtsangleichung und mit dem Instrument des Art. 235 EWGV eine Abschaffung der Grenzen schon möglich war, so war sie keinesfalls in den zwingenden Zeitplan des Art. 8 Abs. 7 eingebaut; sie gehörte nicht zu den Essentialen des Gemeinsamen Marktes.

Das ist im "Binnenmarkt ohne Grenzen" anders, wie gezeigt. Daher muß für das Ziel "Abbau der Grenzkontrollen" gefragt werden, ob Art. 8 a Abs. 1 EWGV insoweit eine nach Zeitablauf unmittelbar wirksame Vorschrift ist. Die Rechtsprechung zum Gemeinsamen Markt hat diese Frage noch nicht beantwortet; sie ist am 1.1.1993 eine neue Frage.

Sie ist nach den Kriterien zu beantworten, die der Gerichtshof für die unmittelbare Wirksamkeit entwickelt hat³³. Dabei zeigt sich, daß ihre Anwendung nicht immer ganz einfach ist. Das Ergebnis kann davon abhängen, wie die Frage formuliert wird, auch spielen Wertungsfragen eine Rolle. So muß vielleicht primär nicht gefragt werden, ob z. B. die Vereinheitlichung des Asylrechts³⁴ mit unmittelbarer Wirksamkeit ausgestattet ist; vielmehr könnte die direkte Frage lauten: Müssen die Mitglied-

³³ Slg. 1963, S. 1, 25 (van Gend & Loos); 1966, S. 257, 266 (Lütticke).

³⁴ P. Gilsdorf, Die Kompetenz der Gemeinschaft zur Angleichung asylrechtlicher Bestimmungen in der EG, EuR 1990, S. 65 ff.; W. de Lobkowicz, Quelle libre circulation des personnes en 1993, RevMC 1990, S. 93 ff.; G. Süß, Gemeinschafts- und verfassungsrechtliche Probleme einer europäischen Asylrechtsharmonisierung, BayVBl. 1990, S. 609 ff.; Chr. Stüer, a.a.O. (Fn. 28), S. 231 ff.

staaten ab 1.1.1993 Grenzkontrollen unterlassen? Kann also ein Marktbürger, der an der Grenze kontrolliert wird, gegen den betreffenden Mitgliedstaat einen Verstoß gegen Art. 8 a geltend machen?

Nach den Kriterien des Gerichtshofs³⁵ ist ein Verbot von Grenzkontrollen eine Norm des Gemeinschaftsrechts, die nach Ablauf der Frist ohne weiteres von den Gerichten vollziehbar sein könnte. Das Verbot ist in sich vollständig, es ist klar und präzise formuliert und läßt weder der Gemeinschaft noch den Mitgliedstaaten Spielraum bei der Ausführung. Es könnte eingewendet werden, die Durchsetzung des Verbots sei von Voraussetzungen abhängig, die über den Fristablauf hinausgehen, es müßten Anpassungen erfolgen und rechtliche Regelungen erlassen werden, ohne die der Abbau der Kontrollen nicht möglich sei, z. B. müßte die Zusammenarbeit der Polizeibehörden bei der Bekämpfung von Drogen und Terrorismus gewährleistet sein, das Asylrecht müßte vereinheitlicht sein, seine Entscheidungen übernational, gemeinschaftsweit wirksam gemacht werden.

Hier scheiden sich die Geister. Ich erinnere nochmals an Art. 3 Abs. 2 und 117 GG³⁶: Die Vollziehbarkeit der Gleichberechtigung war gleichfalls umstritten, sie war sicherlich schwierig, aber sie ist am Ende möglich gewesen.

Bei den Grenzkontrollen wird man sehen müssen, daß sie in der Regel eine Erleichterung für die Kontrolle bestimmter Sachverhalte und Vorgänge bedeuten, daß es aber nicht eine notwendige Bedingung für die Durchführung solcher Kontrollen ist, daß sie gerade an der Grenze erfolgen. Die Rechtsverstöße, die durch Grenzkontrollen bekämpft werden sollen, werden meistens nicht nur im Ausland produziert und ins Inland importiert, sondern sie können ihren Ursprung vielfach ebenso im Inland haben und müssen dann auch dort bekämpft werden. Das gilt für den

³⁵ S. Fn. 33.

³⁶ S. bei Fn. 13 und 14.

Terrorismus ebenso wie für die Herstellung verbotener Waren. Das Schengener Abkommen³⁷ hat hier Mittel und Wege gezeigt und spielt eine Vorreiterrolle. Selbst das Asylrecht könnte möglicherweise mit inländischen Meldepflichten bewältigt werden. Für die Erhebung der Mehrwertsteuer im grenzüberschreitenden Warenverkehr ist bereits eine Lösung gefunden, die über die Anmeldung der relevanten Vorgänge bei den Finanzämtern im Binnenland funktioniert³⁸. Es ist ferner möglich, daß der Abbau der "materiellen Schranken" eine Art Hebelwirkung entfaltet, daß also Angleichungen, Koordinierung und Zusammenarbeit, die sich dann als erforderlich erweisen, sehr schnell vollzogen werden, wenn man mit den Konsequenzen einer endgültigen Öffnung der Grenzen konfrontiert wird.

Ich habe versucht, für einen zentralen Punkt im Bild des Binnenmarktes rechtliche Argumente zu entwickeln, die diesem Ziel zur größtmöglichen Effizienz verhelfen. Vielleicht werden diese Argumente nie auf die Probe gestellt werden können, weil es bis 1992 gelingt, das Programm des Weißbuchs jedenfalls in diesem Ziel voll und rechtzeitig zu realisieren, einschließlich der bis dahin notwendigen Umsetzung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten. Die Kommission hat zuletzt in ihrem 2. und damit letzten Bericht gemäß Art. 8 b am 23. November 1990 über den Stand der Arbeiten referiert³⁹. Sie registriert dort einen Rückstand ("den größten") bei der

³⁷ Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, GMBI. 1986, S. 79; dazu E. Stobbe, Das Schengener Übereinkommen, Europa-Institut der Universität des Saarlandes 1989. Das sog. Schengener Zusatzabkommen wurde am 19.6.1990 unterzeichnet; Italien ist dem Abkommen am 27.11.1990 beigetreten.

³⁸ Warum auch sollte dies nicht ebenso möglich sein wie bei der Erhebung der Mehrwertsteuer bei inländischen Umsätzen.

³⁹ KOM (90) 552 endg.

Beseitigung der materiellen Grenzkontrollen⁴⁰, sieht aber auch Grund zur Annahme, daß ihre Appelle gehört worden sind. Es spricht einiges dafür. Ich habe vorhin den bisherigen politischen und wirtschaftlichen Erfolg des Binnenmarktprogramms erwähnt, der auf der Überzeugungskraft beruht, mit der dieses Projekt eingeleitet worden ist. Dadurch sind große Erwartungen geweckt worden; sie dürfen nicht enttäuscht werden, der Schaden für das Prestige und die Glaubwürdigkeit Europas wäre immens und nicht wiedergutzumachen. Daher muß ein Zeichen gesetzt werden, auch wenn sonst nicht alles erreicht wird, und für die Öffentlichkeit sind die Grenzformalitäten ein Zeichen von symbolischem Gehalt, noch über ihre praktische Bedeutung hinaus.

Sind wir damit wieder bei einer bloß politischen Zuordnung des Datums und der damit verknüpften Pflichten? Ich meine nicht. Auch für die zum Ende 1992 nicht unmittelbar vollziehbaren Inhalte des Binnenmarktes setzt das Datum einen Termin für die Erfüllung einer Rechtspflicht. Durch die Absichtserklärung in der Schlußakte, in der der "feste politische Wille" erklärt wird, die erforderlichen Beschlüsse zu fassen, wird diese Rechtspflicht bekräftigt und zusätzlich durch ihr politisches Gewicht gestützt; keinesfalls kann dadurch die rechtliche Verbindlichkeit des Vertragstextes selbst herabgemindert werden.

Diese Feststellung hat Folgen. Sie bedeutet, daß eine Überschreitung der Frist eine Rechtsverletzung darstellt: Ist der Binnenmarkt, so wie er im Weißbuch der Kommission entworfen ist, nicht zum 31.12.1992 verwirklicht, so haben die zuständigen Organe - letztlich der Rat - den Vertrag verletzt⁴¹. Als Verfahren für Vertragsverletzungen dieser Art bietet der Vertrag die sogenannte "Untätigkeitsklage" des Art.

⁴⁰ a.a.O. Ziff. 10.

⁴¹ H.-J. Glaesner, a.a.O. (Fn. 1), S. 133; C. D. Ehlermann, a.a.O. (Fn. 28), S. 372; a. A. C. Gulmann, *The Single European Act - Some Remarks from a Danish Perspective*, CMLRev 1987, S. 31, 36; zweifelnd auch P.-Chr. Müller-Graff, a.a.O. (Fn. 1), S. 141.

175. Als Kläger kommen "die anderen Organe der Gemeinschaft", also vor allem das Parlament⁴², aber auch die Kommission in Betracht, ferner (jedenfalls theoretisch) auch die Mitgliedstaaten. Hat die Klage Erfolg, so stellt der Gerichtshof die Vertragsverletzung fest, und das betroffene Organ muß die sich aus dem Urteil ergebenden Maßnahmen treffen (Art. 176). Im Verfahren des Parlaments wegen der Säumnisse in der Verkehrspolitik ist dieser Ablauf durchexerziert worden⁴³.

In dem feststellenden Urteil und seinen Konsequenzen ähnelt das Verfahren dem Infraktionsprozeß gegen die Mitgliedstaaten nach Art. 169 f. EWGV; ebenso wird auch die Verteidigung des Rats nicht geltendmachen können, daß es politische oder andere Hindernisse zur Erfüllung des Programms gegeben habe.

In der Möglichkeit solcher gerichtlicher Verfahren zeigt sich - über den Eventualfall des Binnenmarktes hinaus - die Stärke des Gemeinschaftsrechts, aber es zeigen sich auch seine Grenzen. Zwangsweise Durchsetzung gibt es nicht, indes kann die Rechtsordnung auf den Respekt der Beteiligten vor dem Recht bauen. Die gerichtlichen Verfahren sind dann geeignet klarzustellen, daß es sich um Recht und Rechtspflichten handelt. Auch kann der Gerichtshof Aussagen über den Inhalt der Pflichten treffen. Das Urteil kann und muß sich gegebenenfalls also auch darüber äußern, welches die Elemente sind, die zu dem Zeitpunkt des 1.1.1993 den Binnenmarkt konstituieren.

Ich habe versucht, für einen Teil des Binnenmarkt-Programms die unmittelbare Wirksamkeit zu reklamieren (materielle Schranken, Grenzkontrollen als Beispiel). Ich habe ferner begründet, daß die Vollendung des Binnenmarktes bis 31.12.1992 eine Rechtspflicht ist, nicht nur ein politisches Programm, mit der Möglichkeit eines gerichtlichen Verfahrens nach Art. 175 gegen die säumigen Organe. Ich schließe

⁴² Zur Klagebefugnis des Parlaments Slg. 1985, S. 1513, 1587 ff.

⁴³ Slg. 1985, S. 1513.

eine dritte Überlegung an, welche diese Ergebnisse in keiner Weise relativieren soll, aber sie um einen mir wesentlichen Punkt ergänzt. Die europäische Integration ist ein dynamischer Prozeß, eine fortschreitende Entwicklung. In diesem Prozeß kann es Schritte und Stufen geben, aber kein Anhalten. Daher darf auch der 31.12.1992 in diesem Ablauf nicht als absoluter Fixpunkt gesehen werden, an dem alles vollendet und daher auch alles zu Ende wäre, etwa in dem Sinne: Bis dahin geschieht alles, danach geschieht nichts mehr.

Das gilt selbstverständlich für den Fall, daß noch nicht alles getan wurde: Der Binnenmarkt-Prozeß muß dann fortgeführt werden. Sind die Grenzkontrollen gefallen, so könnte davon nochmals ein spürbarer Druck auf schnelle Anpassungen auch in der Rechtsordnung ausgehen.

Ist das Programm 1992 planmäßig erfüllt, so bedarf es dennoch weiterer Arbeit zur Verbesserung, zur Ergänzung und zur Vertiefung. Auch im Binnenmarkt gibt es noch Disparitäten, müssen die Wettbewerbsbedingungen weiterhin angeglichen werden, und insbesondere ist der Binnenmarkt noch keine Wirtschafts- und Währungsunion. Es wird zu recht gefragt, ob ein Binnenmarkt ohne einheitliche Währung existieren kann⁴⁴ - jedenfalls zeigt er seine Unvollkommenheit. Dies ist nicht in den Zeitplan eingefügt worden; Art. 102 a insbesondere hat keinen zeitlichen Rahmen⁴⁵, aber es liegt in der Idee der funktionalen Integration, daß der Binnenmarkt ein Fortschreiten in dieser Richtung verlangt. Es ist dies noch einmal wieder der "spill-over-effect" aus den frühen Zeiten der Integration; er steuert dann

⁴⁴ H. Steinle, Das Europäische Währungssystem: Funktionsweise - Erfahrungen - Perspektiven, Aus Politik und Zeitgeschichte B 20-21/89, S. 3, 11; A. Louw, Le rôle de l'ECU dans le processus de l'union monétaire européenne et dans la réalisation du marché unique, RevMC 1990, S. 151 ff.; a. A. R. Vaubel, Grundfragen einer gemeinsamen Währungspolitik, in E. Dichtl (Hrsg.), Schritte zum Europäischen Binnenmarkt, München 1990, S. 189 ff.

⁴⁵ Konkrete zeitliche Vorstellungen fehlen auch im "Delors-Plan", EuR 1989, S. 274.

weiter auf gemeinsame Wirtschaftspolitik, auf koordinierte Haushalte und damit auch auf Elemente einer politischen Union. Dazu gibt es kein Zeitmaß und keine Prognose, und daher sind die Aussagen darüber auch nicht notwendig blind und noch nicht einmal optimistisch.

Die Einbettung des Schlußtermins für den Binnenmarkt in die übergreifende Dynamik der Integration vorher und nachher führt zu einigen rechtlichen Feststellungen. So wird die Auslegung des Art. 100 b durch diese Erkenntnisse beeinflusst⁴⁶. Nach Art. 100 b soll die Kommission 1992 noch ausstehende Rechtsangleichung erfassen⁴⁷, und der Rat kann für diese Fälle statt der Rechtsangleichung die gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher mitgliedstaatlicher Vorschriften beschließen. Damit soll eine automatische Einführung gegenseitiger Anerkennung, wie die Kommission sie zum 31.12.1992 wollte⁴⁸, verhindert werden. Aber die bisherige Rechtsprechung zur Gleichwertigkeit mitgliedstaatlicher Regelungen (das Herkunftslandprinzip) wird dadurch nicht tangiert (und ob der Termin weitergehende Automatismen ausgelöst hätte, erscheint mir zweifelhaft, s. oben). Ebenso wird der Rat nicht gehindert, schon vorher Regelungen über die gegenseitige Anerkennung zu treffen, und schließlich wird er nicht gezwungen, solche Regelungen zum Schlußtermin zu treffen, sofern sie nicht zum Kernbereich des Binnenmarktes gehören.

Zu Art. 100 a, der die eigentliche Rechtsgrundlage zum Erlaß aller für den Bin-

⁴⁶ Vgl. H. Matthies, Zur Anerkennung gleichwertiger Regelungen im Binnenmarkt der EG (Art. 100 b EWG-Vertrag), in: Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13.3.1990, hrsg. von J. F. Baur, K. J. Hopt, K. P. Mailänder, Berlin u. a. 1990, S. 1287, 1292 f.

⁴⁷ Die Kommission hat mit den notwendigen Vorarbeiten dazu begonnen, s. den (2.) Bericht über den Stand der Arbeiten gem. Art. 8 b EWG-Vertrag v. 23.11.1990, KOM (90) 552 endg., Rdnr. 34.

⁴⁸ Vgl. H.-J. Glaesner, a.a.O. (Fn. 1), S. 132 f.; C. D. Ehlermann, a.a.O. (Fn. 28), S. 370 f.

nenmarkt erforderlichen Regeln bietet, ist gleichfalls die Relativität des Schlußtermins zu beachten. Art. 100 a ist ausdrücklich auf die Ziele des Art. 8 a gemünzt und 8 a setzt den Termin des 31.12.1992. Das kann indessen keinesfalls bedeuten, daß die besondere Ermächtigung des Art. 100 a mit diesem Termin ausläuft⁴⁹. Ist der Binnenmarkt nicht vollendet, so widerspräche das natürlich dem Sinn des Projekts: Was nicht erreicht ist, wird damit nicht aufgegeben und fallengelassen.

Aber auch wenn festgestellt werden kann: Der Binnenmarkt ist errichtet, wird Art. 100 a nicht obsolet. Das liegt bereits an der Unbestimmtheit des Begriffs "Binnenmarkt", vor allem aber bleibt die Aufgabe bestehen, ihn zu vertiefen und sein Funktionieren zu verbessern, auch veränderten Umständen anzupassen. Auch Art. 8 EWGV und sein Schlußtermin 1970 nebst der automatischen Wirkung seines Absatz 7 haben nicht zum Erlöschen der einschlägigen Ermächtigungen geführt⁵⁰.

⁴⁹ H.-J. Glaesner, a.a.O. (Fn. 1), S. 133.

⁵⁰ Vgl. zu Art. 76 Abs. 2 EAG-Vertrag Slg. 1971, S. 1003, 1018 f.